Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 302 **Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016)**

34 360 **Wijziging van het Belastingplan 2016**

V[1]

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2016

Bij de behandeling van het Belastingplan 2016 heeft het kabinet op aandrang van met name de fractie van D66 aan de Tweede en Eerste Kamer toegezegd om voor de zomer met een brief te komen waarin wordt geschetst hoe een verschuiving van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen vormgegeven zou kunnen worden, met inbegrip van de wetaanpassingen die daarvoor nodig zijn. De mogelijkheid van zo'n schuif maakte ook onderdeel uit van de oorspronkelijke plannen van het kabinet voor een hervorming van het belastingstelsel.[2, 3]
In 2015 zijn verschillende studies gepubliceerd, o.a. door het Centraal Planbureau (CPB), de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en – in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – de commissie Financiële ruimte voor gemeenten (commissie Rinnooy Kan) over de inrichting en vormgeving van het gemeentelijk belastinggebied. In al deze studies wordt, vanuit verschillende invalshoeken, gepleit voor een verschuiving van € 4 miljard van rijksbelastingen (loon- en inkomstenbelasting) naar gemeentebelastingen. Argumenten die in de aangehaalde studies worden genoemd voor de wenselijkheid van deze schuif zijn o.a. versterking van de lokale democratie, vergroting van de doelmatigheid en de mogelijkheid die deze schuif biedt om de lasten op arbeid te verlagen met een positief effect voor de werkgelegenheid. Zo heeft de studie van het CPB aangetoond dat een schuif van € 4 miljard, afhankelijk van de vormgeving, op termijn tot 15.000 extra banen kan leiden. Het ligt voor de hand om een majeure operatie als deze te laten samenvallen met een zekere netto lastenverlichting, zodat eventuele negatieve inkomenseffecten kunnen worden gedempt. Deze keuzes moeten logischerwijs door een volgend kabinet worden gemaakt.

---

[1] De letter V heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 302.
[2] Kamerbrief Keuzes voor een beter belastingstelsel, 16 september 2014
[3] Kamerbrief Belastingherziening, 15 juni 2015

kst-34302-V
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

De brief schetst eerst een aantal overwegingen die een rol spelen bij een hervorming van de gemeentebelastingen. Vervolgens worden bouwstenen gepresenteerd hoe zo'n hervorming vormgegeven zou kunnen worden en wat de uitkomsten daarvan zijn. In de bijlage worden vervolgens de hiertoe benodigde wetgevingsconsequenties op hoofdlijnen gegeven. Over de in deze brief opgenomen bouwstenen is ook uitgebreid gesproken met de VNG. Niet alleen vanwege de binnen de VNG aanwezige expertise over gemeentebelastingen, maar ook om te toetsen of er draagvlak is in gemeenteland voor deze hervorming. De VNG kan zich vinden in de bouwstenen voor hervorming van de gemeentebelastingen die in deze brief worden geschetst.

1. Knelpunten gemeentebelastingen

Gemeentelijke belastingen kunnen een belangrijke rol vervullen. Gemeenten verzorgen veel voorzieningen en diensten voor hun burgers en gemeentelijke belastingen zorgen ervoor dat de afweging tussen de kosten en baten van gemeenschappelijke voorzieningen op lokaal niveau dicht bij de burger plaatsvindt. Dat bevordert de werking van de democratie op lokaal niveau en draagt er aan bij dat het beleid zo goed mogelijk aansluit bij de voorkeuren van de inwoners. Inwoners kunnen zo hun stem laten horen over de afweging tussen het kosten- en het voorzieningenniveau, maar ook zal een doelmatige besteding van gemeentelijke middelen en grotere rol in het politieke debat kunnen spelen.

Er zijn verschillende knelpunten in de huidige gemeentebelastingen:

1) *Hoge lasten op arbeid:*
   De lasten op arbeid in Nederland zijn hoog in vergelijking met andere landen. Dat wordt mede veroorzaakt door de wijze waarop in Nederland de uitgaven van gemeenten worden gefinancierd, namelijk voornamelijk via de rijksbelastingen. Het Rijk haalt hiervoor jaarlijks circa 33 miljard euro[4] aan belasting op. Hoge lasten op arbeid maken het voor mensen die nu geen werk hebben minder aantrekkelijk om de stap te zetten naar een betaalde baan. Voor mensen die al een baan hebben, wordt het minder profijtelijk om meer uren te gaan werken. Dat is niet goed voor de werkgelegenheid en de economische groei. Door gemeenten minder te financieren uit rijksbelastingen ontstaat ruimte om de lasten op arbeid te verlagen.
2) *Afwenteling:*
   Gemeenten kunnen belastingen afwentelen op niet-stemmers, zoals bedrijven en inwoners van andere gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn de forensenbelasting en de precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven. Juist de opbrengst van deze belastingen is de afgelopen jaren fors gestegen. De opbrengst van de forensenbelasting is van 2008 tot 2015 met 41% gestegen en de precariobelasting met 67%[5]. De forensenbelasting wordt geheven bij burgers die voor tenminste 3 maanden een woning tot hun beschikking hebben en geen inwoner zijn. De precariobelasting op de netwerken van nutsbedrijven verhoogt de bedrijfskosten van nutsbedrijven. Deze belasting wordt doorberekend in de tarieven voor alle klanten in het voorzieningengebied, ook degenen die niet woonachtig zijn in de heffende gemeente. Ook voor de OZB geldt dat deze voor niet-woningen (bedrijven) sterker is gestegen dan de OZB voor woningen. Afwenteling is vanuit democratisch oogpunt ongewenst. De onzichtbaarheid van deze belasting

[4] Totale financiering van Rijk naar gemeenten via gemeentefonds en specifieke uitkeringen op basis van begrotingscijfers 2015. Bron BZK (begroting Gemeentefonds en bijlage specifieke uitkering in begroting BZK, met splitsing van de totaalraming naar type ontvanger).
[5] Bron: CBS Statline.

vertroebelt de lokale afweging tussen de kosten en baten van gemeentelijke voorzieningen.

3) *Beperkte keuzeruimte in het lokale democratische proces:*
Het gemeentelijk belastinggebied is in internationaal opzicht klein. Nederland had in 2010 met 7,5% van de totale inkomsten het laagste aandeel decentrale belastingen van de OESO-landen, die gemiddeld op 37% zaten (gebruiksheffingen niet meegeteld).[6] Bovendien hebben gemeenten de afgelopen jaren meer taken gekregen terwijl de bevoegdheden om eigen inkomsten te generen gelijk zijn gebleven. Inmiddels hebben gemeenten een verantwoordelijkheid voor circa dertig procent[7] van de overheidsvoorzieningen waar burgers en bedrijven van profiteren. De afhankelijkheid van gemeenten voor hun inkomsten van het Rijk beperkt de mogelijkheden van de burger om zich voor meer lokale voorzieningen of juist lagere lasten uit te spreken. Studies van o.a. het CPB en het Coelo laten zien dat gemeenten beter omgaan met lokale belastinginkomsten dan met uitkeringen van het Rijk (*flypapereffect*)[8]. Er liggen dus kansen om het lokaal beleid beter aan te laten sluiten op de voorkeuren van burgers en tevens de doelmatigheid van lokale uitgaven te vergroten.

4) *Een woud aan belastingen:*
Er is een veelheid aan gemeentelijke belastingen en heffingen waardoor het niet inzichtelijk is wat de effectieve druk in de afzonderlijke gemeenten is. Dat maakt de democratische controle lastig. Aan de verscheidenheid aan gemeentelijke belastingen en heffingen zijn voor burgers en bedrijven bovendien (extra) administratieve lasten verbonden. Bovendien behoren sommige van deze belastingen tot de slechtst presterende waar het gaat om de verhouding tussen de fiscale opbrengst en de uitvoeringskosten. Ook roepen belastingen zonder overtuigend actueel bestaansrecht zoals de hondenbelasting, forensenbelasting, de baatbelasting en de reclamebelasting veel ergernis op bij burgers, terwijl de netto financiële opbrengst uit deze belastingen beperkt is. Bijlage 1 geeft een overzicht van alle gemeentelijke heffingen.

5) *Niet optimaal functionerende OZB-macronorm:*
De ontwikkeling van de totale gemeentelijke lasten inclusief gebruiksheffingen is relatief gematigd. Zo stijgen de gemeentelijke woonlasten voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden in 2016 met 1,1%[9]. Desondanks is er veel aandacht voor de ontwikkeling van de OZB tarieven. Voor veel stemmers is de OZB niet zichtbaar en bovendien wordt een vergelijking van tarieven tussen gemeenten bemoeilijkt door bijvoorbeeld verschillen in de waardeontwikkeling van onroerend goed. De macronorm om de OZB te beheersen werkt niet optimaal, zie ook de evaluatie[10]. Dat komt doordat gemeenteraden ieder afzonderlijk de belastingtarieven bepalen en daarbij niet gebonden zijn aan een macronorm. Vandaar dat de macronorm een geringe bijdrage levert aan de beheersing van de lokale lasten.

6) *Asymmetrie in handhaving:*
Gemeenten ervaren een asymmetrie in de verkeershandhaving. De kosten van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) worden gedragen door de gemeenten, terwijl de opbrengsten voornamelijk bij het Rijk terechtkomen. Gemeenten wijzen erop dat hierdoor geen

---

[6] Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Ferderalism Studies (2012)
[7] Bron: Coelo, Gemeenten in perspectief 2014–2018, Groningen 2015.
[8] CPB, Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan, CPB-notitie 27 augustus 2015.
[9] Bron: Coelo, Atlas van de lokale lasten 2016.
[10] https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2014/03/01/rapport-evaluatie-systematiek-macronorm-onroerende-zaakbelasting/rapport-evaluatie-systematiek-macronorm-onroerende-zaakbelasting.pdf

prikkel aanwezig is voor gemeenten om met BOA's een optimaal niveau van verkeershandhaving na te streven.

2. Bouwstenen agenda hervorming gemeentebelastingen

Voorgaande opsomming van knelpunten laat zien dat er genoeg mogelijkheden zijn voor een hervorming van de gemeentebelastingen. Onderstaand wordt een brede agenda van bouwstenen gepresenteerd die kan bijdragen aan meer transparantie, meer banen en een efficiëntere uitvoering. Tevens houden deze bouwstenen rekening met risico's van onder meer afwenteling en lasteninflatie.

2.1 Verlagen lasten op arbeid door schuif naar lokale belastingen

Als eerste bouwsteen kan een schuif plaatsvinden tussen een lagere inkomstenbelasting en meer autonomie voor gemeenten om lokaal belasting te heffen. Dit draagt bij aan het vergroten van de doelmatigheid en de werkgelegenheid. Na de schuif kan de lokale bevolking de kosten en baten van voorzieningen beter tegen elkaar afwegen en bewust kiezen welk voorzieningenniveau zij wenselijk acht. Dit vergroot de doelmatigheid en de politieke legitimiteit. En omdat de nieuwe gemeentelijke belastingen de arbeidsmarkt niet verstoren zal de werkgelegenheid toenemen.

Het CPB, de Rfv en de Commissie Rinnooy Kan komen in hun aanbevelingen tot een schuif van € 4 miljard die opgehaald kan worden met de herinvoering van de OZB voor gebruikers van woningen en een ingezetenenheffing. Dit zijn belastingen die door alle inwoners van een gemeente worden betaald. De OZB-gebruikers van woningen kent de WOZ-waarde als grondslag. De WOZ-waarde is een bekende en economisch weinig verstorende belastinggrondslag. De ingezetenenheffing is een vast bedrag per volwassen inwoner.

De schuif gaat gepaard met een navenante korting op de bijdrage die het Rijk via het gemeentefonds aan gemeenten verstrekt, en een eveneens navenante verlaging van de belastingen op arbeid. Macro wijzigt de lastendruk door de verschuiving niet.

De hervorming beoogt geen herverdeling tussen huishoudens. Doorrekeningen van het CPB laten zien dat een dergelijke schuif goed mogelijk is zonder grote inkomenseffecten voor huishoudens en zonder toename van de armoedeval. Een verslechtering van de armoedeval – die op de loer ligt bij kwijtschelding – wordt in de sommen voorkomen door de netto bijstand constant te houden onder hetzelfde uitgangspunt van een inkomensneutraal beeld. Het CPB gaat hier in zijn berekeningen vanuit. Het CPB kiest in zijn doorrekening voor een inkomensneutrale terugsluis in algemene heffingskorting en belastingtarieven. Door de terugsluis activerender vorm te geven via bijvoorbeeld de arbeidskorting kan de schuif een positiever effect op de werkgelegenheid hebben. Wel leidt dit tot een grotere spreiding in inkomenseffecten.

Hoewel de inkomenseffecten beperkt zijn, zullen huishoudens moeten wennen aan het hogere bedrag dat ze aan hun gemeente betalen, een bedrag dat zij nu veelal via hun loonstrookje betalen aan het Rijk. Veel gemeenten bieden de mogelijkheid van gespreide betaling per maand om betalingsproblemen te voorkomen. Daarnaast is het belangrijk dat gemeenten en Rijk de verschuiving van rijksbelastingen naar de lokale lasten tijdig communiceren, zodat burgers daarop voorbereid zijn.

Om te voorkomen dat de collectieve lasten stijgen is het van belang om te kiezen voor zichtbare en voelbare belastingen. Dat dwingt gemeentebestuurders tot een voor burgers controleerbare afweging tussen meer voorzieningen of lagere lasten waarop bestuurders ook afgerekend kunnen worden. Kandidaten voor een nieuwe, brede gemeentelijke belasting zijn eerder genoemde OZB voor gebruikers van woningen en de ingezetenenheffing. In bijlage 2 worden deze heffingen nader uitgewerkt.

Ook tussen gemeenten hoeft door de verschuiving geen herverdeling op te treden. Bijlage 3 gaat hier nader op in. De zogenoemde verevening in het gemeentefonds blijft in stand.
Bij een groter gemeentelijk belastinggebied wordt de invordering van gemeentelijke belastingschulden belangrijker. Gemeenten moeten adequaat belastingschulden kunnen innen. In dat licht bezien zou overwogen kunnen worden om gemeentelijke belastingdiensten ook preferente schuldeiser, achter de landelijke belastingdienst, te maken. Hiertoe is wel een wetswijziging noodzakelijk.

2.2 Saneren kleine belastingen

Als tweede bouwsteen kan een aantal kleine belastingen worden afgeschaft. Hierbij is gekeken naar alle algemene gemeentelijke belastingen, anders dan de OZB (zie bijlage 1). Gemeenten kunnen de derving als gevolg van het afschaffen van kleine(re) belastingen opvangen met de nieuwe brede heffingen.

Sommige kleine belastingen hebben een duidelijk bestaansrecht. Deze heffingen worden niet afgeschaft. Dit geldt bijvoorbeeld voor de parkeerbelasting die in veel gemeenten een belangrijke regulerende functie heeft. Ook de toeristenbelasting blijft bestaan. Deze stelt gemeenten in staat om bezoekers uit andere gemeenten en uit andere landen mee te laten betalen aan de voorzieningen waar de toeristen ook gebruik van maken. Het probleem van afwenteling is beperkt vanwege de relatief kleine bedragen per huishouden en de mogelijkheid voor toeristen om voor een andere bestemming te kiezen. De derde en laatste kleine belasting met bestaansrecht is de klassieke precario: als horeca-exploitanten een stuk schaarse gemeentegrond gebruiken als terras is het redelijk dat daar een vergoeding tegenover staat.

Andere kleine belastingen missen een overtuigende actuele bestaansreden, maar hebben bijvoorbeeld een historische achtergrond. Een voorbeeld is de hondenbelasting die al bestond voor 1851 toen de gemeentebelastingen van Rijkswege werden gereguleerd. Historische redenen voor het invoeren van een hondenbelasting waren enerzijds het onder controle willen houden van de overlast van honden (met name vanwege hondsdolheid) en anderzijds het heffen van een vervoersbelasting omdat de hond dienst deed als trekdier. De overlast die er nog is, met name van hondenpoep, wordt in veel gemeenten gerichter bestreden dan met een algemene belasting (opruimplicht).

Voor de precariobelasting op nutsnetwerken en de forensenbelasting is een extra reden voor afschaffing, namelijk de eerder genoemde mogelijkheid van afwenteling op niet-stemmers. Mede op aandrang van de Kamer wordt op korte termijn een wetsvoorstel ingediend om vooruitlopend op een hervorming/verruiming een verdere stijging van precariobelasting op nutsnetwerken te voorkomen en deze belasting binnen een termijn van 10 jaar af te schaffen.

2.3 Voorkomen lasteninflatie en afwenteling

Als derde bouwsteen kan afwenteling op niet-stemmers en specifieke groepen worden voorkomen, doordat landelijk een lastenverdeling wordt bepaald met bandbreedtes zodat de lastenverdeling hetzelfde blijft op het moment dat gemeenten de lasten verhogen of verlagen. De gedachte achter deze systematiek is dat gemeentes zelf het lastenniveau bepalen, maar dat de initiële keuze voor ingezetenenheffing en OZB gebruikers de verdeling van de lasten op gemeentelijk niveau bepaalt. In bijlage 4 wordt toegelicht hoe dit kan worden vormgegeven met respect voor de bestaande tarieven.

Het voorkomen van afwenteling is ook van belang tegen lasteninflatie. De keuze voor zichtbare en voelbare belastingen zoals toegelicht in paragraaf 2.1 zal, in combinatie met de beperking op afwenteling, gemeentebestuurders dwingen tot een voor burgers controleerbare afweging tussen meer voorzieningen of lagere lasten waarop bestuurders ook afgerekend kunnen worden. Deze democratische inbedding in iedere individuele gemeente biedt naar verwachting stevigere garanties op een beheerste en democratisch gelegitimeerde gemeentelijke lastenontwikkeling dan de niet optimaal functionerende macronorm, die dan kan worden afgeschaft.

Ten slotte is het van belang om bij de overgang naar een nieuw, robuuster systeem van belastingheffing door gemeenten op enig moment vast te stellen of het systeem inderdaad werkt zoals voorzien en gemeenteraden verantwoord omgaan met een groter eigen belastinggebied. Het ligt in de rede om bijvoorbeeld twee jaar na invoering een evaluatie te laten uitvoeren. Dat biedt de wetgever de mogelijkheid om ingeval van onvoorziene of ongewenste effecten dat wettelijk te corrigeren.

2.4 Vergroten effectiviteit en doelmatigheid gemeentelijk verkeershandhavingsbeleid

Als vierde bouwsteen kan worden gekeken naar het verkeershandhavingsbeleid binnen gemeenten. Gemeentelijke buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) zijn met name bevoegd boetes uit te schrijven voor foutparkeren en het veroorzaken van overlast. Handhaving op (overige) verkeersovertredingen is de verantwoordelijkheid van de politie. De rol van gemeenten ten behoeve van de verkeershandhaving zal worden bezien in samenhang met het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) verkeershandhaving en het ongevraagd advies van de Raad van State ten aanzien van sanctiestelsels dat op 14 september 2015 openbaar is gemaakt.

2.5 Stroomlijnen, vereenvoudigen en harmoniseren

Als vijfde bouwsteen kan de effectiviteit van de gemeentelijke belastingheffing worden vergroot door te stroomlijnen, vereenvoudigen en te harmoniseren.

De VNG heeft in 2015 aan het kabinet voorstellen voorgelegd voor de aanpak van een aantal praktische knelpunten bij de uitvoering van de wet WOZ en de gemeentelijke belastingheffing.[11] Met de VNG is gesproken over de aanpassing van wet- en regelgeving die nodig is om deze knelpunten op te lossen. Hiervoor wordt eind dit jaar een wetsvoorstel ingediend. De oplossing van deze knelpunten versterkt de basis voor de hervormingen van de gemeentebelastingen die in deze brief worden geschetst.

---

[11] 10 stappen naar een doelmatiger uitvoering van WOZ-waardering en belastingheffing

Een ander bestaand probleem in de uitvoering is dat de door het Rijk bepaalde maximum vermogensgrenzen voor kwijtschelding van lokale heffingen net wat lager zijn dan de door het Rijk bepaalde vermogensgrenzen voor de bijstand. Dit levert de situatie op dat sommige mensen wel bijstand ontvangen maar geen kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Het verschil in vermogensgrenzen is niet uit te leggen aan de burger. Het vereist twee toetsen in plaats van één. Bovendien leidt het ertoe dat de beoogde ruimte voor bijstandsgerechtigden om hun positie te verbeteren door wat te sparen, teniet wordt gedaan. Het harmoniseren van vermogensgrenzen voor kwijtschelding en bijzondere bijstand zorgt ervoor dat burgers beter weten waar zij aan toe zijn en vereenvoudigt het kwijtscheldingsbeleid.

3. Mogelijke uitkomst hervorming gemeentebelastingen en verdere proces

Met een hervorming van de gemeentebelastingen kunnen de volgende gunstige maatschappelijke effecten worden bereikt:

- meer banen door lagere lasten op arbeid.
- meer mogelijkheden om het lokale voorzieningen- en lastenniveau af te stemmen op lokale voorkeuren;
- een beheerste ontwikkeling van de gemeentelijke belastingen, zowel voor inwoners als voor bedrijven, door zichtbare en voelbare heffingen en het voorkomen van afwenteling op niet-stemmers en specifieke groepen stemmers;
- meer doelmatigheid door bepalen en betalen (meer) in één hand te leggenen;
- efficiëntere uitvoering door eenvoudige, robuuste grondslagen en stroomlijning van de handhaving;

Voor de belangrijkste onderdelen uit deze brief, de schuif van inkomstenbelasting naar gemeentebelastingen, de introductie van twee brede heffingen, het mechanisme om lasteninflatie en afwenteling te voorkomen, en het afschaffen van kleine gemeentelijke belastingen zijn de wetgevingsconsequenties in bijlage 5 in beeld gebracht. De keuzes daaromtrent worden overgelaten aan een volgend kabinet. In de eerste plaats omdat een aantal fundamentele keuzes zoals bijvoorbeeld de omvang van de schuif en de te kiezen grondslagen en onderlinge verhouding tussen die grondslagen bij uitstek keuzes zijn die voorbehouden zijn aan een nieuw kabinet. Daarnaast betreft het een majeure operatie zowel budgettair gezien als wat betreft het op adequate wijze inpassen van de effecten in het koopkrachtbeeld, eventueel met een zekere netto lastenverlichting die het logisch maken om dit over te laten aan een nieuw kabinet.

Tot slot zij opgemerkt dat een aantal van de beschreven knelpunten bij de gemeentelijke belastingen ook spelen bij de provinciale belastingen zoals onder meer weinig transparantie en afwenteling op een specifieke groep belastingbetalers. Bij een verdere verkenning van het vergroten van het decentrale belastinggebied zou ook onderzocht kunnen worden hoe het provinciale belastinggebied anders zou kunnen worden vormgegeven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A Plasterk

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

BIJLAGE 1: Overzicht gemeentelijke heffingen

In onderstaande tabel is aangegeven welke kleine belastingen kunnen vervallen en/of deels worden afgeschaft of samengevoegd. De precariobelasting wordt reeds gedeeltelijk afgeschaft, de heffingsgrondslag voor nutsnetwerken vervalt. Ook de forensenbelasting, een belasting voor niet-ingezetenen met een tweede woning, kan vervallen. Denkrichting is om gemeenten de mogelijkheid te bieden om deze «parttime» inwoners een heffing ter hoogte van de ingezetenenheffing op te leggen, zodat zij evenveel belasting betalen als ingezetenen. Ook de reclamebelasting kan worden afgeschaft. Uit de gesprekken met de VNG is gebleken dat zij in dat geval er op zal aandringen dat de mogelijkheden van de wet BIZ (bedrijveninvesteringszones) waar nodig worden verruimd.

Tabel 1. Gemeentelijke heffingen (* kan worden afgeschaft, ** wordt deels afgeschaft of samengevoegd)

Heffing	Aantal gemeenten (circa)[1]	Gemiddeld tarief[2]	Opbrengst mln euro[3]
Algemene belastingen			
Onroerendezaakbelasting (OZB)			3.955
wv OZB Eigenaren woningen	390	0,1259%	1.948
wv OZB Gebruikers niet-woningen	386	0,1994%	869
wv OZB Eigenaren niet-woningen	390	0,2578%	1.123
Belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten*	59	–	2
Forensenbelasting**	149	–	30
Toeristenbelasting	304	1,76 euro	189
Parkeerbelasting	152	–	675
Hondenbelasting*	259	56 euro	62
Reclamebelasting*	124	–	20
Precario**	229	–	195
wv nutsnetwerken*	nb	–	–
wv overig, terrassen, luifels e.d.**	nb	–	–
Bestemmingsbelastingen (max kostendekkend)			
Baatbelasting*	60	–	1
Rioolheffing	390	193 euro*	1.563
Afvalstoffenheffing (incl reinigingsrecht)	390	263 euro*	1.715
Rechten[4] (retributies)			
Secretarieleges burgerzaken	390	–	304
Reinigingsrecht (bedrijven, zie afvalstoffenheffing)	–	–	–
Begraafplaatsrechten	341	–	120
Marktgelden	334	–	33
Bouwvergunningen	390	–	382

[1] Aantal gemeenten met inkomsten uit dit type belasting op basis van begrotingscijfers 2016 CBS (Statline) en Atlas van de Lokale lasten 2016 Coelo.
[2] Bron: Coelo, webbestand behorend bij Atlas Lokale Lasten 2016. *= op basis van meerpersoonshuishouden.
[3] Bron: Coelo, Atlas van de Lokale lasten 2016, uitsplitsing OZB bewerking BZK.
[4] Er zijn meerdere soorten rechten die gemeenten kunnen heffen en een veelheid aan heffingen die er onder vallen. Grofweg onderscheiden we de gebruiksrechten, de genotsrechten en de vermakelijkhedenrechten. Onder de rechten vallen bijvoorbeeld ook de leges en de reinigingsrechten. Niet alle rechten worden afzonderlijk bijgehouden door het CBS.

BIJLAGE 2:

Uitwerking nieuwe gemeentelijke heffingen

Zowel het CPB, de Rfv en de Commissie Rinnooy Kan noemen de ingezetenenheffing en de OZB gebruikers woningen als geschikte heffingen om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen. Bij de keuze tussen deze heffingen spelen de volgende overwegingen:

- De ingezetenenheffing is een vast bedrag per volwassen inwoner. Deze heffing is economisch weinig verstorend en sluit aan bij de gedachte dat alle stemgerechtigden profiteren van gemeentelijke voorzieningen. Een alleenstaande betaalt minder ingezetenenheffing dan een paar. De ingezetenenheffing heeft als voordeel dat deze eenvoudig te vergelijken is tussen gemeenten. Dat helpt burgers om een bewuste afweging te maken in het stemhokje tussen het niveau van voorzieningen en het niveau van belastingen. Bij een budgetneutrale terugsluis in de algemene heffingskorting zijn de inkomenseffecten gering. Keerzijde is dat dit volgens het CPB geen extra banen oplevert. Door de terugsluis aan te passen kan de ingezetenenhefing een positieve bijdrage leveren aan de werkgelegenheid. Wel leidt dit tot grotere spreiding in inkomenseffecten
- De OZB-gebruikers woningen kent de WOZ-waarde als grondslag. De WOZ-waarde is een bekende en economisch weinig verstorende belastinggrondslag. Een kenmerk van de OZB gebruikers woningen is dat de heffing oploopt met de waarde van de woning. Op die wijze houdt de heffing rekening met de draagkracht van huishoudens. Bij een budgetneutrale terugsluis die de inkomenseffecten van fiscale decentralisatie zo veel mogelijk beperkt, leidt een verruiming van 4 miljard opgehaald met de OZB-gebruikers volgens het CPB tot structureel 15.000 extra banen. De spreiding in inkomenseffecten is groter dan in de variant met de ingezetenenheffing.

Tabel 2 laat aan de hand van twee 100%-varianten zien dat de ingezetenenheffing op sommige uitgangspunten het beste scoort en de OZB gebruikers woningen op andere.

Tabel 2. Ingezetenenheffing versus OZB gebruikers woningen

	Ingezetenenheffing 4 mrd	OZB gebruikers woningen 4 mrd
Koopkrachtneutraal	++	+/–
Inkomensverdeling intact	++	+
Banen	nihil[1]	15 dzd
Geen inkomenspolitiek	(via koppeling) Houdt m.u.v. kwijtschelding geen rekening met verschillen in draagkracht	(via koppeling) Houdt geen rekening met aantal personen/ stemmers
Voorkomen afwenteling	(via koppeling)	(via koppeling)
Goed uitvoerbaar	++	++
Totale lastendruk stijgt niet	++ Grotere democratische druk door direct vergelijkbaar bedrag tussen gemeenten	+/–

[1] Het baneneffect is een uitvloeisel van door het CPB gekozen terugsluis via de algemene heffingskorting om inkomenseffecten zo veel mogelijk te neutraliseren. Door de terugsluis aan te passen kan de IZ leiden tot meer banen. Wel leidt dit tot meer spreiding in inkomenseffecten.

Inkomenseffecten

Het CPB heeft in de policy brief «een ruimer lokaal belastinggebied» de inkomenseffecten van twee verschillende varianten berekend. De eerste variant is een verruiming van 4 mld via het introduceren van een ingezetenenheffing. Het CPB heeft ervoor gekozen om de terugsluis in de lagere inkomstenbelasting zo inkomensneutraal mogelijk vorm te geven door de algemene heffingskorting te verhogen. Het lokaal kwijtscheldingprobleem blijft ongewijzigd. Een bijstandsgerechtigde krijgt niet te maken met hogere lokale belastingen omdat deze worden kwijtgescholden. Daar staat tegenover dat de netto bijstand wel stijgt door de terugsluis in een hogere algemene heffingskorting. Dat leidt tot een verslechtering van de armoedeval: het wordt voor een bijstandsgerechtigde minder lonend om aan het werk te gaan. Om dit te voorkomen dient de netto bijstand constant te worden gehouden, zodat de lagere rijksbelasting niet leiden tot een hogere bijstandsuitkering. Het CPB gaat hier in de berekening van de inkomens- en werkgelegenheidseffecten vanuit.

De tweede variant is een verruiming van 4 mld via het herintroduceren van het gebruikersdeel OZB op woningen. In deze variant vindt compensatie zo inkomensneutraal mogelijk plaats door de tarieven van de eerst twee schijven IB/LB te verlagen. Net zoals in de eerste variant wordt de bijstand constant gehouden om de armoedeval niet te verslechteren.

Onderstaande tabel 3 geeft de (mediane) inkomenseffecten van beide varianten. Het CPB schrijft dat bij gerichte compensatie de inkomenseffecten van fiscale decentralisatie via een gebruikersdeel OZB op woningen of ingezetenenheffing voor de meeste huishoudens beperkt blijven. De OZB variant leidt tot iets meer spreiding dan de ingezetenenheffingvariant (IZ-variant).

Tabel 3. Mediane inkomenseffecten varianten

	IZ-variant	OZB-variant
Inkomensniveau (a)		
<= 175% WML	0,1	– 0,1
175- 350% WML	0,1	0,3
350- 500% WML	0,1	0,4
> 500% WML	0,1	0,0
Inkomensbron (b)		
Werknemers	0,1	0,3
Uitkeringsgerechtigden	0,0	0,0
Gepensioneerden	0,2	– 0,3
Huishoudtype		
Tweeverdieners	0,1	0,4
alleenstaanden	0,1	0,0
Alleenverdieners	0	– 0,2
Kinderen (c)		
Huishoudens met kinderen	0,1	0,2
Huishoudens zonder kinderen	0,1	0,3
Alle huishoudens	0,1	0,1

Werkgelegenheidseffecten

Het CPB heeft van beide varianten de effecten op de structurele werkgelegenheid berekend met hun arbeidsaanbodmodel MICSIM. De IZ-variant heeft per saldo een neutraal effect op de werkgelegenheid. Dat hangt samen met het feit dat zowel de ingezetenenheffing als de algemene heffingskorting generieke maatregelen zijn die tot weinig herverdeling en

dus tot weinig extra participatie leiden. De OZB variant zorgt op termijn tot een positief effect op de werkgelegenheid als gevolg van een hogere arbeidsparticipatie van 0,2%-punt. Dat staat voor ongeveer 15.000 banen. Dit resultaat wordt volledig veroorzaakt door de terugsluis in lagere tarieven in de inkomstenbelasting. Als er in de IZ-variant wordt teruggesluisd in lagere tarieven in de inkomstenbelasting levert dit hetzelfde aantal banen op. Daar staat dan wel een grotere spreiding in inkomenseffecten tegenover.

Een combinatie van 2 mld OZB en 2 mlz IZ is uiteraard ook mogelijk. Deze variant is niet door het CPB doorgerekend, maar de effecten en scores zijn redelijk lineair: bij een verruiming van 2 mld via de OZB gebruikers woningen en 2 miljard ingezetenenheffing stijgt het aantal banen bijvoorbeeld met circa 7.500 en zijn de inkomenseffecten kleiner dan bij 4 miljard OZB gebruikers woningen. Bij de doorrekening merkt het CPB op dat een terugsluis die meer gericht is op werkenden (en dus minder op het beperken van inkomenseffecten) gunstiger uitpakt voor de werkgelegenheid, zowel in personen als in uren. De keerzijde hiervan is een minder evenwichtig inkomensbeeld.

Bij een groter gemeentelijk belastinggebied wordt het bedrag aan kwijtschelding ook automatisch groter en belangrijker. Dat kan zorgen voor een behoorlijke armoedeval doordat mensen in een keer honderden euro's extra aan kwijtschelding verliezen als zij gaan werken of meer gaan verdienen. Dat ontmoedigt werken. Om dit te voorkomen kan de terugsluis zo vormgegeven worden dat de bijstand «netto» constant blijft. Het CPB gaat hier in zijn sommen vanuit. Alternatief is dat wordt bekeken of er een nieuw regime van kwijtschelding komt, waardoor kwijtschelding minder armoedeval oplevert.

Naast een positief effect op de werkgelegenheid zal er vermoedelijk doelmatigheidswinst optreden omdat gemeentelijk beleid beter kan worden afgestemd op lokale behoeften. Deze Doelmatigheidswinst is niet te kwantificeren.

Evenwichtige verdeling lokale lasten

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt zijn de inkomenseffecten per saldo gematigd. De hogere gemeentelijke belastingen worden gecompenseerd met lagere IB. Dat laat onverlet dat er in de perceptie van burgers het nodige kan veranderen. Gemeentelijke belastingen worden hoger en beter zichtbaar. De keuze voor de mix van de nieuwe heffingen bepaalt de verdeling van de lasten op gemeentelijk niveau. De verdelingskenmerken zijn globaal als volgt:

- Ingezetenenheffing: een paar betaalt meer (namelijk 2x ingezetenenheffing) dan een alleenstaande (1x ingezetenenheffing);
- OZB gebruikers woningen: huishoudens die in dure huizen wonen, betalen meer dan huishoudens die in goedkopere huizen wonen.

Daarnaast blijven huiseigenaren door de reeds bestaande OZB eigenaren woningen meer betalen dan huurders, al kunnen sommige verhuurders de OZB (geheel of gedeeltelijk) doorberekenen in de huur. Bedrijven betalen mee via de OZB niet-woningen.

Het mechanisme tegen afwenteling (zie bijlage 4) zorgt ervoor dat de lastenverdeling binnen bandbreedtes hetzelfde blijft op het moment dat gemeenten de lasten verhogen of verlagen. De initiële keuze voor ingezetenenheffing en OZB gebruikers bepaalt dus de verdeling van de lasten op gemeentelijk niveau. Gemeenten kunnen het niveau van de lasten aanpassen maar de verdeling blijft grosso modo gelijk.

Ter illustratie is in tabel 5 voor een aantal voorbeeldhuishoudens in beeld gebracht hoeveel ze per jaar gemiddeld meer gaan betalen aan gemeentelijke belastingen als gemeenten 4 miljard extra belasting ophalen om de 4 miljard korting op het gemeentefonds te compenseren. Individuele gemeenten krijgen de ruimte om enigszins een andere belastingmix en omvang te kiezen, waardoor de bedragen per gemeente (en gemiddeld) kunnen afwijken van de gemiddelden die hieronder gerapporteerd worden. De spreiding om het gemiddelde heen is vooraf onbekend. De cijfers zijn indicatief en zullen op het moment van besluitvorming over een concrete variant herberekend moeten worden. Voor ieder voorbeeldhuishouden zijn de effecten van de drie varianten in tabel 4 weergegeven.

Tegenover de hogere gemeentebelastingen staat een lagere aanslag inkomstenbelasting. Het voordeel van de lagere inkomstenbelasting hangt af van de huishoudsamenstelling en het inkomen. De vormgeving van de terugsluis zal uiteindelijk worden ingepast binnen het totale koopkrachtbeeld op het moment van invoering. Om alvast een eerste indruk van het voordeel te geven is in tabel 5 een bandbreedte van het voordeel opgenomen, conform de invulling van de terugsluis door het CPB.

Tabel 4. Budgettair overzicht varianten (miljarden euro's)

	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Ingezetenenheffing	–	4,00	2,00
OZB gebruikers	4,00	–	2,00
Korting gemeentefonds	4,00	4,00	4,00
Beschikbaar voor verlaging IB	4,00	4,00	4,00

Tabel 5: indicatieve effecten verruiming gemeentebelastingen

	Variant 1	Variant 2	Variant 3	terugsluis in lagere IB
Paar, woz-waarde 180.000	475	620	550	300 – 930
Paar, woz-waarde 240.000	635	620	625	300 – 930
Paar, woz-waarde 300.000	790	620	705	300 – 930
Paar, woz-waarde 400.000	1.055	620	840	300 – 930
Alleenstaande, woz-waarde 180.000	475	310	395	300 – 470
Alleenstaande, woz-waarde 240.000	635	310	470	300 – 470
Alleenstaande, woz-waarde 300.000	790	310	550	300 – 470
Alleenstaande, woz-waarde 400.000	1.055	310	685	300 – 470

Naast de nieuwe gemeentelijke belastingen zijn er ook de bestaande gemeentebelastingen en heffingen. Onderstaande tabel 6 laat voor een voorbeeldhuishouden de totale gemeentelijke belastingen en heffingen zien voor de drie varianten in tabel 4.

Tabel 6. Een voorbeeldberekening voor een paar met een eigen woning, woz-waarde 300.000

	Huidig	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Ingezetenenheffing	0	0	620	310
OZB gebruikers	0	792	0	396
OZB eigenaren*	378	378	378	378
Rioolheffing*	263	263	263	263
Afvalstoffenheffing*	193	193	193	193
Totaal gemeentelijke aanslag	834	1626	1454	1540

	Huidig	Variant 1	Variant 2	Variant 3
tov huidig (afgerond op 5 euro)		**790**	**620**	**705**

BIJLAGE 3: Toelichting korting gemeentefonds

Deze bijlage ligt toe hoe binnen de huidige systematiek van het gemeentefonds de korting op het gemeentefonds zodanig kan worden vormgegeven dat er door de schuif geen verdelingseffecten tussen gemeenten optreden.

Stel als voorbeeld dat een schuif van inkomstenbelasting naar ingezetenenheffing wordt ingevoerd met een budgettaire omvang van 2 miljard euro. Dan verlaagt het Rijk de inkomstenbelasting met 2 miljard, wordt het gemeentefonds 2 miljard lager en neemt in principe de opbrengst van gemeentelijke belastingen met 2 miljard toe.

Het is allereerst goed om te realiseren dat er zowel bij de uitwerking van de korting op het gemeentefonds als bij de bepaling van de inkomens- en werkgelegenheidseffecten vanuit is gegaan dat gemeenten kwijtschelding verlenen aan de laagste inkomens. Om een opbrengst van 2 miljard te realiseren zal het gemiddelde landelijke tarief voor de ingezetenenheffing daarom iets hoger moeten liggen dan 2 miljard euro gedeeld door circa 13½ miljoen volwassenen (circa 150 euro), namelijk ongeveer 160 euro per ingezetene.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt dan voor iedere gemeente gekort met 160 euro vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de gemeente minus een bedrag voor kwijtschelding op basis van reeds in het gemeentefonds bekende maatstaven. Voor iedere gemeente geldt dan dat de korting op de uitkering van het gemeentefonds bij benadering even groot is als de opbrengst van de nieuwe heffing bij een gemeentelijk tarief van 160 euro. Tabel 7 en 8 illustreren dit voor twee gemeenten.

Tabel 7. Budgettaire gevolgen 2 mrd ingezetenenheffing voor gemeente met 50 duizend volwassen inwoners waarvan er 2½ duizend (5%) recht hebben op kwijtschelding

		Budgettair (mln euro)
Gemeentelijke heffing		
Aantal betalende volwassen inwoners	47.500	
Opbrengst ingezetenenheffing bij tarief € 160		+ 7,6
Uitkering gemeentefonds		
Aantal volwassen inwoners	50.000	
Korting uitkering gemeentefonds bij rekentarief € 160		– 8,0
Correctie gemeentefonds vanwege kwijtschelding[1]		+ 0,4
Saldo		**0**

[1] Op basis van in het gemeentefonds bekende maatstaven zoals het aandeel lage inkomens, het aantal bijstandsontvangers en het aantal uitkeringsgerechtigden. Het geschatte bedrag vanwege kwijtschelding zal in de praktijk onder andere door vertraging bij de bepaling van de hoogte van de parameters op basis van statistiek en door gemeentelijke autonomie voor wat betreft de maatvoering van de kwijtschelding niet exact overeenkomen met het feitelijke bedrag aan kwijtschelding. De in de verdeling van het gemeentefonds meegenomen kwijtschelding per gemeente is normatief en onafhankelijk van gemeentelijk beleid op kwijtscheldingsgebied of gemeentelijk bepaalde tarieven.

Tabel 8. Budgettaire gevolgen 2 mrd ingezetenenheffing voor gemeente met 100 duizend volwassen inwoners waarvan er 10 duizend (10%) recht hebben op kwijtschelding

		Budgettair (mln euro)
Gemeentelijke heffing		
Aantal betalende volwassen inwoners	90.000	
Opbrengst ingezetenenheffing bij tarief € 160		+ 14,4
Uitkering gemeentefonds		
Aantal volwassen inwoners	100.000	
Korting uitkering gemeentefonds bij rekentarief € 160		– 16,0
Correctie gemeentefonds vanwege kwijtschelding		+ 1,6
Saldo		**0**

De korting op de algemene uitkering van het gemeentefonds wordt vormgegeven als een zogenoemde negatieve maatstaf vanwege gemeentelijke «belastingcapaciteit». Deze maatstaf ademt mee met de ontwikkeling van gemeenten. In een krimpgemeente zal de opbrengst van de ingezetenenheffing bij een gelijk tarief geleidelijk afnemen en ook de omvang van de korting op de uitkering van het gemeentefonds voor die gemeente neemt dan in de tijd geleidelijk af.

Hetzelfde principe geldt voor de OZB voor gebruikers van woningen. Uit de beoogde omvang van de schuif, de totale grondslag aan WOZ-waardes van woningen in Nederland en de geschatte omvang van kwijtschelding volgt een rekentarief. Voor iedere gemeente geldt in principe dat er geen budgettaire gevolgen optreden als het gemeentelijke tarief wordt vastgesteld op het niveau van het rekentarief als de WOZ-waarde voor 100% wordt verevenend voor de uitbereiding[12] en rekening wordt gehouden met kwijtschelding

Gemeenten stellen zelf hun tarieven vast

Het voorgaande laat zien dat alle gemeenten er budgettair niet op vooruit of achteruit hoeven te gaan door de verschuiving. Als ze het gemeentelijke tarief even hoog vaststellen als het landelijke rekentarief is de opbrengst van de nieuwe heffing steeds bij benadering even groot als de korting op de uitkering van het gemeentefonds.

Gemeenten stellen zelf hun tarieven vast. Het is aan de lokale democratie om te bepalen welk tarief gewenst en benodigd is. Als gemeenten voor de nieuwe brede heffingen hogere of lagere tarieven dan de rekentarieven hanteren, wordt dit verschil niet verevend. Een hoger of lager gemeentelijk tarief leidt niet tot een grotere of kleinere korting vanuit het gemeentefonds.

Ook als gemeenten de tarieven wat hoger vaststellen om de derving als gevolg van de afschaffing van een aantal kleine belastingen te compenseren, leidt dit niet tot een lagere uitkering uit het gemeentefonds. Ook de afschaffing van de kleine belastingen heeft dan per saldo geen budgettaire gevolgen voor gemeenten.

---

[12] Op dit moment wordt 80% van de WOZ-waarde van de woningen verevend in het gemeentefonds.

BIJLAGE 4: Toelichting mechanisme om afwenteling te voorkomen

Een belangrijke bouwsteen is het voorkomen van afwenteling op niet-stemmers en specifieke groepen stemmers. De gedachte is dat (landelijk) een lastenverdeling wordt bepaald die binnen bandbreedtes hetzelfde blijft op het moment dat gemeenten de lasten verhogen of verlagen. De initiële keuze voor ingezetenenheffing en OZB gebruikers woningen bepaalt de verdeling van de lasten op gemeentelijk niveau. Gemeenten kunnen het niveau van de lasten aanpassen maar de verdeling van de lasten blijft grosso modo gelijk.

Hiervoor is een mechanisme bedacht dat bij invoering rekening houdt met bestaande tariefverschillen. Het mechanisme wordt hieronder technisch toegelicht, waarbij is geabstraheerd van de keuze voor de mix tussen de ingezetenenheffing en de OZB gebruikers woningen. Als deze keuze is gemaakt, kunnen de verhoudingsgetallen worden bepaald en is het gemakkelijk vast te stellen of de tarieven van individuele gemeenten aan het mechanisme voldoen.

Het mechanisme begint met het onderscheid tussen brede heffingen en specifieke heffingen. Na de verruiming zijn er vijf algemene gemeentelijke belastingen; twee brede waar alle stemgerechtigden aan meebetalen: de ingezetenenheffing en de OZB gebruikers woningen en drie meer specifieke: de OZB eigenaren woningen, de OZB gebruikers niet-woningen en de OZB eigenaren niet-woningen.
Gemeenten zijn vrij om het lastenniveau in hun gemeente te bepalen. De gedachte is dat de brede heffingen zich automatisch beheerst en democratisch gelegitimeerd ontwikkelen omdat deze heffingen goed zichtbaar zijn en behoudens vrijstelling voor de laagste inkomens door alle stemgerechtigden worden betaald. Er komt een koppelingssystematiek om evenwicht te waarborgen tussen (1) de twee brede heffingen onderling en (2) tussen de brede en de specifieke heffingen.

Koppeling 1. Vaste onderlinge tariefverhouding tussen brede heffingen met bandbreedte

Om te zorgen voor een evenwichtige verdeling van de lasten is er een vaste verhouding tussen de tarieven van de brede heffingen, met een bandbreedte voor gemeentelijke maatwerk. De verhouding hangt af van de keuze over de mix van beide heffingen. De mix bepaalt de landelijke (reken)tarieven. Als een gemeente deze tarieven hanteert, blijven de totale inkomsten uit het gemeentefonds en de eigen belastingen voor die gemeente gelijk aan het totaal van deze inkomsten voor de verruiming. Dit is toegelicht in bijlage 3.

De koppeling schrijft voor dat bij een ingezetenenheffing op het niveau van het rekentarief een tarief voor de OZB gebruikers woningen hoort tussen 90 en 110 procent van het rekentarief voor de OZB gebruikers woningen. Het is gemakkelijk te toetsen of het tarief hieraan voldoet.

Gemeenten zijn vervolgens vrij om het niveau van de lasten te verhogen of te verlagen door de beide brede heffingen samen binnen de toegestane bandbreedte voor de onderlinge verhouding te verhogen of te verlagen. Bij een twee keer zo hoge ingezetenenheffing, ligt het tarief voor de OZB gebruikers woningen tussen 180 en 220 procent van het rekentarief voor de OZB gebruikers woningen.

Koppeling 2. Maximale tariefverhoudingen voor de specifieke heffingen ten opzichte van de brede heffingen met respect voor de bestaande situatie

Het tweede onderdeel van de koppeling betreft relatieve maximumtarieven voor de specifieke heffingen ten opzichte van de tarieven van de brede heffingen. Hoe hoger de tarieven van de brede heffingen, hoe hoger ook de tarieven van de specifieke heffingen mogen zijn. De gedachte hierachter is dat de specifieke heffingen door minder stemgerechtigden worden betaald, waardoor het risico op afwenteling van de lasten op deze groepen op de loer licht. De koppeling aan de brede heffingen begrenst de mogelijkheid van afwenteling.

De maximale tariefverhoudingen moeten eenmalig worden vastgesteld, uitgaande van de bestaande tarieven voor deze heffingen. De gedachte is om de relatieve maximumtarieven voor de specifieke heffingen zodanig te bepalen, dat in de huidige situatie 66% van de landelijke grondslag tegen een lager tarief wordt belast. Dat zijn dan de tarieven die in beginsel als maximumtarief gelden in een gemeente die voor de brede heffingen de rekentarieven hanteert (waarbij de inkomsten van de gemeente gelijk blijven).

Als de mix tussen de nieuwe brede heffingen is vastgesteld, kunnen de relatieve maximumtarieven worden vertaald in een verhouding ten opzichte van het tarief van de brede OZB gebruikers woningen. Voor iedere specifieke heffing geldt dan dat het tarief maximaal gelijk mag zijn aan het verhoudingsgetal voor die specifieke heffing vermenigvuldigd met het tarief van de OZB gebruikers woningen. Als de verhoudingsgetallen eenmaal zijn vastgesteld (afhankelijk van de mix van de brede heffingen), is dit gemakkelijk te toetsen.

Aanpassingsmechanisme met respect voor de bestaande situatie

Door de niveaukeuze van 66% voldoen de meeste gemeentelijke tarieven voor de specifieke heffingen automatisch aan de maximum tariefverhoudingen. In een deel van de gemeenten zullen de huidige tarieven van specifieke heffingen op het moment van de verruiming boven de relatieve maximumtarieven blijken te liggen. Om de gemeentelijke keuzes uit het verleden te respecteren, is er een belangrijke uitzondering op de hoofdregel. Het tarief voor een specifieke heffing mag ook hoger zijn dan het relatieve maximum. Hierbij geldt als voorwaarde dat de nominale opbrengst van de specifieke heffing ten opzichte van het voorgaande jaar niet mag toenemen. Ook dit is eenvoudig vast te stellen. Deze uitzondering is blijvend. Als in de toekomst in een gemeente bijvoorbeeld de waarde van niet-woningen daalt, mag de gemeente de tarieven voor de OZB niet-woningen altijd zodanig verhogen dat de opbrengst op peil blijft, ook als het tarief daardoor boven het relatieve maximum uitkomt. Als gevolg van inflatie zullen de tarieven van specifieke heffingen geleidelijk (weer) onder het relatieve maximum uitkomen.

Handhaving

Gemeenten laten in hun belastingplan voor het komende jaar zien dat de tarieven voldoen aan beide onderdelen van de koppeling. Voor de gemeenteraad en voor belastingplichtigen is dit tamelijk goed te controleren. De tariefverhoudingen liggen landelijk vast en worden

jaarlijks geïndexeerd met de landelijke grondslagontwikkeling.[13] Het is goed vast te stellen of bijvoorbeeld het tarief voor de OZB eigenaren niet-woningen al of niet hoger is dan een verhoudingsgetal vermenigvuldigd met het tarief van de OZB gebruikers woningen.

Gemeenten die tarieven voor specifieke heffingen hanteren boven de relatieve maximumtarieven, rekenen in hun belastingplan voor dat de opbrengst van die specifieke heffing niet toeneemt ten opzichte van het voorgaande jaar. De OZB-grondslag is de WOZ-waarde per 1 januari van het voorgaande jaar, zodat de opbrengst van tevoren goed is te voorspellen. Achteraf laat de gemeente zien dat de opbrengst inderdaad niet is gestegen. Blijkt dit achteraf toch te zijn gebeurd, dan moet de gemeente de tarieven voor het volgende jaar zodanig vaststellen dat de extra opbrengst teniet gedaan wordt.

Als stok achter de deur voor beide onderdelen van de koppeling kan de belastingplichtige bezwaar maken tegen de aanslag. Een rechter kan het gehanteerde tarief ongeldig verklaren en de heffing voor de belastingplichtige aanpassen naar het wettelijk toegestane niveau.

[13] Voor de eerste koppeling is indexatie nodig, omdat de landelijk grondslagontwikkeling van de OZB (de WOZ) verschilt van de landelijke ontwikkeling van het aantal ingezetenen. Voor de tweede koppeling ligt indexatie minder voor de hand, omdat de grondslagen allemaal gebaseerd zijn op WOZ-waardes.

BIJLAGE 5

Wetgevingsconsequenties

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aanpassingen die nodig zijn om de bouwstenen in wetgeving om te zetten. In de meeste gevallen is tamelijk nauwkeurig aan te geven om welke wijzigingen het gaat. Die zijn in wetsteksten opgenomen, zonder dat zij steeds helemaal conform de aanwijzingen voor de regelgeving zijn vormgegeven. De nadruk ligt op de strekking van de wijzigingen. Ten aanzien van de regels voor het meervoudig koppelingsmechanisme van tarieven geldt dat het niet reëel is deze in dit stadium in de vorm van volledig doordachte wetsartikelen te presenteren. Volstaan wordt met een formulering van de hoofdregels van de beide koppelingsrelaties, die in een later stadium als aanzet kan fungeren voor wetgeving.

I. Grondslagen voor twee nieuwe brede heffingen

A. OZB gebruikers woningen
Dat betekent de gedeeltelijke herinvoering van de bepalingen die met de wet van 22 december 2005 (Stb. 2005, 725) uit de Gemeentewet zijn geschrapt. Door artikel 220 van de Gemeentewet, zoals dat voordien luidde, te laten herleven keert de gebruikersheffing terug als lokale belasting.

Artikel 220 Gemeentewet:

Ter zake van binnen de gemeente gelegen onroerende zaken kunnen onder de naam onroerende-zaakbelastingen worden geheven:

a. *een belasting van degenen die bij het begin van het kalenderjaar onroerende zaken, al dan niet krachtens, eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht, gebruiken;*
b. *een belasting van degenen die bij het begin van het kalenderjaar van onroerende zaken het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht.*

B. Ingezetenenheffing
Dat betekent het opnemen van een grondslag in de Gemeentewet op basis waarvan een door de gemeente te bepalen vast bedrag kan worden geheven van elke ingezetene die op de peildatum 18 jaar of ouder is.

Artikel X Gemeentewet

Onder de naam ingezetenenheffing kan van iedere ingezetene die bij het begin van het kalenderjaar de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt een vast bedrag worden geheven.
C. De introductie van de twee nieuwe brede heffingen betekent dat in artikel 8 van de Financiële verhoudingswet moet worden gewijzigd.

In artikel 8 van de Financiële verhoudingswet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. *In de bij het eerste lid behorende tabel B, waarin de kenmerken en onderscheidingen van de verdeelmaatstaven voor het gemeentefonds zijn opgenomen, wordt aan kenmerk a toegevoegd: de OZB gebruikers woningen en de ingezetenenheffing.*
2. *Aan de in het eerste lid bij het kenmerk a behorende onderscheidingen worden toegevoegd: de belastingcapaciteit ter zake van gebruikers woningen en de belastingcapaciteit ter zake van de ingezetenenheffing.*

3. *Aan het tweede lid wordt een volzin toegevoegd, die luidt als volgt: De belastingcapaciteit ter zake van gebruikers woningen en de ingezetenenheffing wordt voor 100% in de verdeelmaatstaf betrokken.*

Het huidige kenmerk belastingcapaciteit fungeert reeds als negatieve maatstaf bij de verdeling van het gemeentefonds ter zake van (een deel van) de bestaande belastingcapaciteit voor de OZB eigenaren woningen (80%) en OZB eigenaren niet-woningen (70%). Toegevoegd worden de OZB woningen gebruikers en de ingezetenenheffing. In het tweede lid van artikel 8 wordt toegevoegd dat belastingcapaciteit van de OZB gebruikers woningen en van de ingezetenenheffing voor 100% in de verdeelmaatstaf wordt betrokken. Dat brengt mee dat de korting op het gemeentefonds als gevolg van de verruiming macro wordt geneutraliseerd als gemeenten voor beide heffingen het rekentarief hanteren.

II. Afschaffing van een aantal bestaande belastingen

A. Roerende woon- en bedrijfsruimtenbelasting

Artikel 221 Gemeentewet vervalt.

B. Baatbelasting

Artikel 222 Gemeentewet vervalt.

C. Forensenbelasting

Artikel 223 Gemeentewet vervalt.

D. Hondenbelasting

Artikel 226 Gemeentewet vervalt.

E. Reclamebelasting

Artikel 227 Gemeentewet vervalt.

F. Precariobelasting

De precariobelasting wordt gedeeltelijk afgeschaft. De heffingsbevoegdheid blijft bestaan voor gebruik van gemeentegrond voor bijvoorbeeld terrassen. Het vervallen van de heffingsbevoegdheid voor netwerken van nutsbedrijven wordt in een apart wetsvoorstel geregeld dat voor de zomer bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Daarin wordt gemeenten die gebruik maken van de heffingsbevoegdheid m.b.t netwerken van nutsbedrijven een overgangstermijn van tien jaar gegeven om de uit de afschaffing voortvloeiende inkomstenderving op te kunnen vangen en wordt het tarief gemaximeerd tot het tarief dat gold op het moment dat de afschaffing werd aangekondigd (10 februari 2016).

III. De introductie van een meervoudig koppelingsmechanisme van tarieven

In bijlage 4 is een mechanisme beschreven waarmee een evenwichtige lastenontwikkeling wordt gewaarborgd en afwenteling op specifieke groepen wordt voorkomen, zonder dat een grens wordt gesteld aan het totale lastenniveau. Het mechanisme bestaat uit twee koppelingen tussen tarieven. De hieronder genoemde kernelementen a) tot en met h) behoeven regeling in de Gemeentewet.

Koppeling 1

De eerste koppeling veronderstelt dat de verruiming in een nader te bepalen verhouding wordt vorm gegeven door de introductie van beide brede heffingen, de OZB gebruikers woningen en de ingezetenenheffing. Bepaald zal moeten worden welk aandeel elk van beide heffingen in het bedrag van de verruiming vertegenwoordigen, zodat het rekentarief van beide heffingen kan worden bepaald. Het rekentarief is het tarief dat nodig is om op macroniveau de bij het aandeel van de heffing behorende korting op het gemeentefonds te neutraliseren. Het rekentarief is een belangrijk startpunt voor de koppeling tussen beide heffingen. Beide rekentarieven zullen een zelfstandige betekenis krijgen – naast de rekentarieven die voor de vereveningsystematiek van de belastingcapaciteit in het gemeentefonds worden gebruikt – omdat zij jaarlijks worden aangepast.

Kernelementen koppeling 1

a) Initieel worden de rekentarieven van de ingezetenenheffing (een nominaal bedrag) en de OZB gebruikers woningen (een percentage) berekend en worden de percentages vastgesteld tussen welke het gemeentelijke tarief voor de OZB gebruikers woningen moet liggen als voor de gemeentelijke ingezetenenheffing het bedrag van het rekentarief wordt geheven, op het niveau van minus 10% en plus 10% van het percentage van het rekentarief voor de OZB gebruikers woningen.
b) Indien een hoger of lager bedrag voor de gemeentelijke ingezetenenheffing wordt vastgesteld dan het rekentarief, worden de percentages van de bandbreedte voor het tarief van de OZB gebruikers woningen voor die gemeente verhoogd of verlaagd met de factor die het vastgestelde gemeentelijke tarief voor de ingezetenenheffing hoger of lager is dan het rekentarief voor de ingezetenenheffing.
c) Het rekentarief van de ingezetenenheffing wordt jaarlijks geïndexeerd met de consumentenprijsindex.
d) De percentages van de bandbreedte voor het tarief van de OZB gebruikers woningen worden jaarlijks aangepast voor de prijsontwikkeling van de landelijke grondslag van de OZB gebruikers woningen, gecorrigeerd voor de consumentenprijsindex.

Koppeling 2

De tweede koppeling bepaalt de maximale hoogte van de tarieven voor een drietal specifieke heffingen in relatie tot het geldende gemeentelijke tarief voor de OZB gebruikers woningen en bestaat uit de volgende elementen.

Kernelementen koppeling 2

e) Het tarief voor de OZB eigenaren woningen in een gemeente is ten hoogste een factor x van het in de gemeente geldende tarief van de OZB gebruikers woningen.
f) Het tarief voor de OZB gebruikers niet-woningen in een gemeente is ten hoogste een factor y van het in de gemeente geldende tarief van de OZB gebruikers woningen.
g) Het tarief voor de OZB eigenaren niet-woningen in een gemeente is ten hoogste een factor z van het in de gemeente geldende tarief voor de OZB gebruikers woningen.
h) Gemeenten mogen tarieven hanteren die boven de onder e, f en g bedoelde maxima liggen, mits de opbrengst van de specifieke heffing waarvoor het tarief geldt niet stijgt ten opzichte van het voorgaande

jaar. Gaat de opbrengst toch boven opbrengst in het voorgaande jaar uit, dan dient het meerdere in een volgend jaar te worden gecompenseerd door vaststelling van een lager tarief dan het geval zou zijn geweest indien de opbrengst niet was gestegen.

IV. Harmoniseren vermogensgrenzen kwijtschelding lokale belastingen en bijstand

Artikel 255, vierde lid, Gemeentewet biedt reeds de grondslag om deze harmonisatie tot stand te brengen. Dat betekent dat geen wetswijziging nodig is. Een wijziging van een ministeriële regeling van de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van Financiën volstaat.

Nadere regels kwijtschelding van provinciale, gemeentelijke en waterschapsbelastingen

Toegevoegd wordt een artikel dat luidt:

Artikel x

Bij de kwijtschelding van provinciale, gemeentelijke en waterschapsbelastingen wordt uitgegaan van het vermogensbegrip van artikel 34 van de Participatiewet.